DOI:10.17951/g.2021.68.2.205-212

ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA

VOL. LXVIII, 2 SECTIO G 2021

Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna im. Jana Zamoyskiego z siedzibą w Zamościu

MAŁGORZATA SZRENIAWSKA
ORCID: 0000-0001-5324-4277
gosp1@wp.pl

# Kontrola instancyjna a bezpieczeństwo prawne obywateli

Instance Control and Legal Security of Citizens

## WPROWADZENIE

Pojęcie bezpieczeństwa prawnego może być rozumiane jako kategoria obiektywna, obejmująca stan prawny, w którym prawo pozytywne skutecznie zabezpiecza interesy jednostki, lub jako kategoria subiektywna, odnosząca się do poczucia zabezpieczenia tych interesów[1].

Podejmowanie badań nad zagadnieniami bezpieczeństwa prawnego obywateli musi uwzględniać metodę dogmatyczno-prawną. Istotne jest również dostrzeganie skutków społecznych przyjmowanych rozwiązań prawnych. Celem badawczym niniejszego opracowania jest analiza relacji między kontrolą instancyjną, która jest specyficzną formą kontroli, a bezpieczeństwem prawnym obywateli jako fundamentalnej wartości demokratycznego państwa prawnego.

W polskim systemie prawnym kontrola sądowa jest sprawowana na podstawie kryteriów obiektywnych niezgodności z prawem przedmiotowym, a nie w oparciu o subiektywne odczucie naruszenia praw jednostki[2]. Jednakże urzeczywistnianie idei bezpieczeństwa prawnego obejmuje oba wymiary, czyli wymiar obiektywny i subiektywny, co łączy się ze stanowieniem dobrego prawa, uwzględniającego jednocześnie interesy ogółu i jednostki[3], a także z uwzględnia-

---

[1] J. Potrzeszcz, *Bezpieczeństwo prawne w demokratycznym państwie prawa*, [w:] *Demokratyczne państwo prawa*, red. M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz, Białystok 2014, s. 107–108.

[2] A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Lublin 2020, s. 509.

[3] J. Potrzeszcz, *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*, Lublin 2013, s. 272.

niem w działaniach administracji przepisów prawa, ale też indywidualnej sytuacji klienta administracji. Uznanie administracyjne i kontrola wewnątrz administracji stają się w tym kontekście podstawą stosowania prawa w sposób umożliwiający godzenie interesu ogólnospołecznego i indywidualnego[4].

## KONTROLA INSTANCYJNA W SYSTEMIE PRAWA

Kontrola instancyjna jest istotnym elementem systemu kontroli wewnątrzadministracyjnej, nastawionego na dbanie o jakość działań administracji; ponadto kontrola wewnątrzadministracyjna jest czynnikiem sprzyjającym jednolitości postępowania[5]. Środki kontroli instancyjnej wykonywanej w ramach postępowania administracyjnego, czyli odwołanie od decyzji, wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz zażalenie na postanowienie, mają służyć jak najlepszemu rozpatrzeniu danej sprawy[6]. Podstawowym kryterium kontroli administracji publicznej jest kryterium legalności, odnoszące się do wymiaru ustrojowego, proceduralnego i materialnego działań administracji publicznej.

Wymiar ustrojowy kontroli instancyjnej obejmuje określenie relacji między poszczególnymi organami administracji, mogącymi brać udział w konkretnym postępowaniu administracyjnym. Dwuinstancyjność postępowania, będąca w wielu przypadkach zasadą, dopuszcza możliwość jednoszczeblowej kontroli instancyjnej w ramach aparatu administracyjnego. Sięgnięcie po łaciński źródłosłów pojęcia instancji przywołuje dwa rodzaje jego interpretacji, mamy bowiem do czynienia z zaznaczeniem natychmiastowości (*instantio* ‘natychmiastowy’) oraz ze wstawiennictwem za kogoś[7]. Słowo „instancja” weszło do polskiego języka prawnego w XVI w., głównie w odniesieniu do pionowych relacji między sądami, ale także w innych znaczeniach[8].

Pragmatyzm, charakteryzujący angielską kulturę prawną, związany jest z akceptowaniem dyskrecjonalności działań administracji, traktowanej jako niezbędne uzupełnienie norm prawnych i warunek skutecznego administrowania[9]. Szybkość postępowania administracyjnego jest jednym z elementów bezpieczeństwa prawnego obywateli. Zwykle stoi ona w sprzeczności z wieloinstancyjnością postępo-

---

4 D. Tyrawa, *Bezpieczeństwo prawne jako wyznacznik działania administracji publicznej*, [w:] *Bezpieczeństwo prawne i bezpieczeństwo obrotu prawnego w Polsce*, red. J. Mojak, A. Żywicka, L. Bielecki, Lublin 2019, s. 233.

5 L. Murat, *Rzetelność jako prawne i pozaprawne kryterium kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2014, nr 4, s. 72.

6 E. Kubas, *System kontroli administracji publicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego – Seria Prawnicza” 2014, nr 15, s. 74.

7 I. Strycharski, *Słownik do Trylogji*, Lwów–Warszawa–Kraków 1925, s. 38.

8 I. Szczepankowska, *Język prawny I Rzeczypospolitej w „Zbiorze praw sądowych” Andrzeja Zamoyskiego*, Białystok 2004, s. 25, 201.

9 M. Wojtuń, *Sądowa kontrola uznania administracyjnego z perspektywy komparatystyki prawniczej*, Warszawa 2020, s. 99.

wania i z dopuszczeniem kontroli sądowej administracji. Jednakże sama szybkość nie jest wystarczającym kryterium oceny zapewnienia bezpieczeństwa prawnego obywateli. Z pewnością ważniejszym kryterium jest legalność, która opiera się na założeniu istnienia słusznego prawa oraz zdolności do odpowiedniego stosowania prawa. Dążenie do szybkości postępowania nie powinno obniżać jakości działań administracji. Stąd przepisy prawa muszą przewidywać odpowiednią ilość czasu na podejmowanie działań przez podmioty administrujące. W perspektywie systemu kontroli wewnętrznej administracji należy uwzględnić czas potrzebny na zapoznanie się z dokumentacją, sięgnięcie do przepisów i przeprowadzenie analizy linii orzeczniczej, a także na przepływ informacji między pracownikami administracji publicznej.

Warto zwrócić uwagę na podobieństwo zjawiska kontroli instancyjnej, obejmującej relacje między organami administracji publicznej, do relacji między poszczególnymi osobami pracującymi w urzędzie nad przygotowaniem konkretnej decyzji. Urzędnik przygotowujący decyzję, która ma zostać podpisana przez piastuna organu, może korzystać z pomocy radcy prawnego, ale także może zasięgać rad osób bardziej doświadczonych lub po prostu wymienić się opiniami z innymi osobami. Możliwość skonsultowania się z innym urzędnikiem może służyć wyłapaniu pojawiających się pomyłek i błędów. Możliwość przekonania pracownika do poprawienia określonych elementów przygotowywanego aktu administracyjnego wiąże się zwykle z poleganiem na fachowości bardziej doświadczonego współpracownika oraz łączy się zarówno z autorytetem, jak i z zaufaniem. Podobnie kontrola instancyjna opiera się na założeniu możliwości wyłapania błędów, jak również dostrzeżenia perspektywy systemowej przy rozstrzyganiu konkretnej sprawy. Z perspektywy klienta administracji możliwość skorzystania z kontroli instancyjnej wiąże się przede wszystkim z liczeniem na wydanie decyzji zgodnej z żądaniem. Z perspektywy dobra publicznego kontrola instancyjna ma dążyć przede wszystkim do zapewnienia jakości działania administracji oraz jest związana z dbałością o spójność systemu. Podstawowym czynnikiem zapewniającym tę spójność jest prawo stanowione, wspierane przez działalność fachowej władzy wykonawczej.

Bezpieczeństwo prawne jednostki często omawiane jest w kontekście bezpieczeństwa prawnego przedsiębiorców[10], ale bezpieczeństwo prawne obywateli i innych mieszkańców państwa również mieści się w zakresie pojęcia bezpieczeństwa prawnego. Zagadnienie bezpieczeństwa prawnego rozpatrywanego w perspektywie publicznoprawnej łączy kwestie bezpieczeństwa państwa – w tym bezpieczeństwa międzynarodowego – i problematykę jakości prawa oraz relacji władz z obywatelami, a także relacje pomiędzy obywatelami.

[10] M. Parlicki, *Bezpieczeństwo prawne obywateli w działalności Biur Porad Obywatelskich*, „Bezpieczeństwo – Teoria i Praktyka" 2013, nr 3, s. 8.

Standardy stanowienia prawa są punktem wyjścia dla kwestii jakości prawa[11], chociaż można potencjalnie dopuścić istnienie dobrych przepisów tworzonych w sposób błędny formalnie oraz przepisów niskiej jakości tworzonych zgodnie z wymogami proceduralnymi. Najczęściej jednak system tworzenia prawa łączy jakość elementów proceduralnych i materialnych[12]. Wykorzystanie wiedzy eksperckiej oraz fachowość osób mających wpływ na stanowienie prawa ma wielki wpływ na jakość prawa, która potem determinuje w dużym stopniu sposoby stosowania prawa. Wykładnia gramatyczna może prowadzić do sprawiedliwych z punktu widzenia jednostki i społeczeństwa rezultatów, kiedy jakość przepisów prawa stanowionego pozwala na odpowiednie działania administracji. Mimo że nie należy oczekiwać doskonałego regulowania szczegółowych problemów, z którymi styka się administracja podczas stosowania prawa, to połączenie wysokiej jakości prawa z dopuszczeniem stosowania uznania administracyjnego może dać podstawy do skutecznego i słusznego działania administracji. Konieczność zmiany przepisów może być wynikiem zauważenia osiągania przez administrację złych rezultatów lub może łączyć się z nieodpowiednimi działaniami obywateli, nadużywającymi praw lub unikającymi obowiązków. Jakość prawa znajduje podstawy w poczuciu sprawiedliwości przyjętych rozwiązań prawnych. Przekonywanie obywateli o słuszności podejmowanych działań jest istotnym, ale nie jedynym czynnikiem wpływającym na postrzeganie jakości prawa. Ogromne znaczenie w tym zakresie mają indywidualne obserwacje obywateli, którzy mają styczność z działaniami administracji publicznej oraz władzy sądowniczej[13].

W państwie prawa kryterium legalności ma pierwszeństwo przed innymi kryteriami kontroli, które mogą być zawarte w przepisach[14]. Kontrola instancyjna skupia się przede wszystkim na kontroli przestrzegania prawa formalnego i materialnego, przy czym w praktyce właśnie wymogi formalne stają się najważniejszym elementem podejmowania rozstrzygnięć. Kontrola instancyjna jest niejako wpisana w prawo ustrojowe, wskazując na podmioty, między którymi powstaje zależność odnosząca się do możliwości kontrolowania rezultatów działań podmiotu kontrolowanego przez podmiot kontrolujący. Nie należy mylić takiej zależności od nadzoru ani kierownictwa, jednak faktycznie działalność kontrolna

[11] I. Niżnik-Dobosz, *Pojęcie standardu w prawie administracyjnym, jego nauce i w praktyce*, [w:] *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabiega-Przyłęcka, Warszawa–Łódź 2019, s. 40.

[12] M. Princ, *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Poznań 2017, s. 273.

[13] G. Kościelniak, *Bezpieczeństwo prawne jednostki a bezprawie legislacyjne – wybrane zagadnienia*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały" 2013, nr 2, s. 28.

[14] M. Kmak, *Kontrola administracji publicznej – ujęcie systemowe (wybrane aspekty)*, „Homo Politicus" 2018, t. 13, s. 90–91.

może wpływać na przyszłe zachowania podmiotu kontrolowanego w podobnych sprawach[15].

Samorząd jest szczególnym przypadkiem relacji między jednostką a władzą. Kontrola instancyjna dotycząca działań jednostek samorządu terytorialnego łączy elementy bliskie sprawom lokalnym i ogólnokrajowym, ucieleśnianym przez przepisy ustaw[16]. Samorządność jest czynnikiem sprzyjającym ochronie praw człowieka, postrzeganych jako ochrona jednostki przed państwem[17]. Domniemanie legalności działań administracji zakłada wysoką jakość wyszkolenia kadr administracji, w tym w odniesieniu do znajomości prawa. Legalność działań administracji jest istotnym elementem pewności bezpieczeństwa prawnego, które z kolei jest ściśle związane z pojęciem pewności prawa, chociaż taki związek wymaga istnienia prawa pozytywnego wysokiej jakości formalnej i merytorycznej[18].

Ograniczenie praw jednostki nie powinno być automatycznie postrzegane jako działanie niezgodne z prawem. Zarówno prawa innych osób, dobro ogółu, jak i szczególne przypadki, takie jak stany nadzwyczajne, wymagają ograniczenia praw, w ramach których może działać jednostka. W państwie prawa takie ograniczenia jednak nie są nastawione na zmniejszanie bezpieczeństwa – w tym bezpieczeństwa prawnego – jednostki, mają bowiem na celu nie tylko umożliwienie sprawnego funkcjonowania państwa, lecz także ochronę bezpieczeństwa obywateli[19]. Zagadnieniem ustrojowym[20] jest również zakres tego, na ile dopuszczalne jest istnienie określonych form pomocy prawnej w kontekście zapewnienia jakości pomocy prawnej świadczonej obywatelom. W kontekście zagadnienia kontroli instancyjnej konieczne jest dostrzeganie elementów kontroli jakości takiej pomocy zarówno w odniesieniu do jej skuteczności w zakresie relacji między obywatelem a administracją publiczną, jak i w obszarze działania samorządów zawodów świadczących pomoc prawną[21].

---

[15] A. Skibiński, *Samorządowa kontrola instancyjna w III Rzeczypospolitej. Refleksje ogólne i wnioski de lege ferenda*, „Studia Lubuskie" 2011, t. 7, s. 231.

[16] A. Kacalak, *Kontrola przez samorządowe kolegia odwoławcze decyzji organów jednostek samorządu terytorialnego wydawanych w zakresie zadań własnych*, [w:] *Województwo – region – regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, red. J. Korczak, Wrocław 2013, s. 252.

[17] M. Merkwa, *Ochrona praw człowieka a bezpieczeństwo państwa*, [w:] *Formy ochrony bezpieczeństwa – aspekty prawne*, red. D. Kamuda, M. Polinceusz, Rzeszów 2016, s. 101.

[18] J. Potrzeszcz, *Bezpieczeństwo prawne a pewność prawa – perspektywa filozoficznoprawna*, [w:] *Bezpieczeństwo prawne państw demokratycznych w procesie integracji europejskiej: Polska – Słowacja – Ukraina*, red. J. Krukowski, J. Potrzeszcz, M. Sitarz, Lublin 2016, s. 281 i n.

[19] K. Prokop, *Uprawnienia organów władzy publicznej w zakresie zarządzania kryzysowego*, [w:] M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Bezpieczeństwo państwa – zagadnienia prawne i administracyjne*, Olsztyn 2016, s. 238.

[20] E. Pałka, *Instytucjonalny wymiar bezpieczeństwa publicznego na poziomie lokalnym – wybrane problemy*, [w:] *Przepisy prawne a bezpieczeństwo człowieka*, red. M. Gwoździcka-Piotrowska, Poznań 2011, s. 52.

[21] M. Ozimek, *Wybrane aspekty zorganizowania nieodpłatnej pomocy prawnej*, [w:] *Bezpłatna pomoc prawna*, red. A. Brzezińska-Rawa, J. May, D. Sylwestrzak, Toruń 2016, s. 8.

## PODSUMOWANIE

Szersze spojrzenie na zagadnienie kontroli instancyjnej pozwala odnieść to pojęcie nie tylko do działalności wewnątrz administracji publicznej[22], lecz także do działań wszelkich złożonych organizacji, w tym do działalności władzy sądowniczej w ramach aparatu państwa oraz do działalności samorządów. Bezpieczeństwo prawne obywateli związane jest również z szeroko rozumianymi formami kontroli międzynarodowej oraz z działalnością kontrolną mediów i opinii publicznej. Jednak analiza zagadnienia kontroli instancyjnej powinna skupiać się ściśle na kwestiach kontroli działań podmiotu umiejscowionego poniżej podmiotu kontrolującego w ramach struktur władzy, stąd kontrola instancyjna jest łączona przede wszystkim z działalnością sądów i administracji publicznej. Specyfika kontroli podejmowanej przez podmioty należące do tej samej gałęzi władzy łączy się z ryzykiem, że przyjmują one podobną perspektywę wobec załatwianych spraw. Podobieństwo działań pracowników administracji różnych szczebli ogranicza zróżnicowanie spojrzenia na kontrolowane działanie. Kontrola instancyjna jest niezbędnym elementem zapewniania bezpieczeństwa prawnego obywateli ze względu na umożliwianie dokładniejszego sprawdzenia kwestii formalnych i materialnych, ale także dzięki pozwalaniu na dostrzeżenie systemowej perspektywy kontrolowanego działania. Nie jest ona jednak sposobem na bezstronną ocenę relacji między klientem administracji i administracją. Stąd niezbędna jest kontrola zewnętrzna administracji publicznej, choć ona samodzielnie również nie jest idealnym remedium na problemy związane z dbaniem o bezpieczeństwo prawne obywateli.

## BIBLIOGRAFIA

Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018.

Kacalak A., *Kontrola przez samorządowe kolegia odwoławcze decyzji organów jednostek samorządu terytorialnego wydawanych w zakresie zadań własnych*, [w:] *Województwo – region – regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, red. J. Korczak, Wrocław 2013.

Kmak M., *Kontrola administracji publicznej – ujęcie systemowe (wybrane aspekty)*, „Homo Politicus" 2018, t. 13, **DOI: https://doi.org/10.25312/2391-5110.13/2018_07mk**.

Kościelniak G., *Bezpieczeństwo prawne jednostki a bezprawie legislacyjne – wybrane zagadnienia*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały" 2013, nr 2.

Kubas E., *System kontroli administracji publicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego – Seria Prawnicza" 2014, nr 15.

Merkwa M., *Ochrona praw człowieka a bezpieczeństwo państwa*, [w:] *Formy ochrony bezpieczeństwa – aspekty prawne*, red. D. Kamuda, M. Polinceusz, Rzeszów 2016.

Murat L., *Rzetelność jako prawne i pozaprawne kryterium kontroli*, „Kontrola Państwowa" 2014, nr 4.

[22] J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 16.

Niżnik-Dobosz I., *Pojęcie standardu w prawie administracyjnym, jego nauce i w praktyce*, [w:] *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabiega-Przyłęcka, Warszawa–Łódź 2019.

Ostrowska A., *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Lublin 2020.

Ozimek M., *Wybrane aspekty zorganizowania nieodpłatnej pomocy prawnej*, [w:] *Bezpłatna pomoc prawna*, red. A. Brzezińska-Rawa, J. May, D. Sylwestrzak, Toruń 2016.

Pałka E., *Instytucjonalny wymiar bezpieczeństwa publicznego na poziomie lokalnym – wybrane problemy*, [w:] *Przepisy prawne a bezpieczeństwo człowieka*, red. M. Gwoździcka-Piotrowska, Poznań 2011.

Parlicki M., *Bezpieczeństwo prawne obywateli w działalności Biur Porad Obywatelskich*, „Bezpieczeństwo – Teoria i Praktyka" 2013, nr 3.

Potrzeszcz J., *Bezpieczeństwo prawne a pewność prawa – perspektywa filozoficznoprawna*, [w:] *Bezpieczeństwo prawne państw demokratycznych w procesie integracji europejskiej: Polska – Słowacja – Ukraina*, red. J. Krukowski, J. Potrzeszcz, M. Sitarz, Lublin 2016.

Potrzeszcz J., *Bezpieczeństwo prawne w demokratycznym państwie prawa*, [w:] *Demokratyczne państwo prawa*, red. M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz, Białystok 2014.

Potrzeszcz J., *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*, Lublin 2013.

Princ M., *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Poznań 2017.

Prokop K., *Uprawnienia organów władzy publicznej w zakresie zarządzania kryzysowego*, [w:] M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Bezpieczeństwo państwa – zagadnienia prawne i administracyjne*, Olsztyn 2016.

Skibiński A., *Samorządowa kontrola instancyjna w III Rzeczypospolitej. Refleksje ogólne i wnioski de lege ferenda*, „Studia Lubuskie" 2011, t. 7.

Strycharski I., *Słownik do Trylogji*, Lwów–Warszawa–Kraków 1925.

Szczepankowska I., *Język prawny I Rzeczypospolitej w „Zbiorze praw sądowych" Andrzeja Zamoyskiego*, Białystok 2004.

Tyrawa D., *Bezpieczeństwo prawne jako wyznacznik działania administracji publicznej*, [w:] *Bezpieczeństwo prawne i bezpieczeństwo obrotu prawnego w Polsce*, red. J. Mojak, A. Żywicka, L. Bielecki, Lublin 2019.

Wojtuń M., *Sądowa kontrola uznania administracyjnego z perspektywy komparatystyki prawniczej*, Warszawa 2020.

## ABSTRACT

Instance control is an important element in ensuring the quality of actions of the administration. Legal security comes from the proper application of the law, but also from the quality of the law. The notion of instance control may be used in relation to many organizations, but most of all, it relates to public administration and the judiciary. The science of administrative law, examining the issue of internal control of administration, including instance control within public administration, also draws attention to the issue of legal security of citizens.

**Keywords:** control; instance control; legal security

## ABSTRAKT

Kontrola instancyjna jest ważnym elementem zapewnienia jakości działań administracji. Bezpieczeństwo prawne wynika z odpowiedniego stosowania prawa, ale również z jakości tego prawa.

Pojęcie kontroli instancyjnej może być stosowane w odniesieniu do wielu organizacji, ale przede wszystkim odnoszone jest do administracji publicznej i sądownictwa. Nauka prawa administracyjnego, badając zagadnienie kontroli wewnętrznej administracji, w tym kontroli instancyjnej w ramach administracji publicznej, zwraca uwagę także na zagadnienie bezpieczeństwa prawnego obywateli.

**Słowa kluczowe:** kontrola; kontrola instancyjna; bezpieczeństwo prawne